Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 3 de septiembre de 2020[1]

Asuntos acumulados C-322/19 y C-385/19

K. S.,
M. H. K.
contra
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]
y
Sra. R. A. T.,
Sr. D. S.
contra
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en material de protección internacional, Irlanda)]

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Directiva 2013/33/UE — Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional — Artículo 15 — Acceso al mercado laboral — Requisitos de acceso — Interpretación del requisito relativo a la condición de "solicitante" — Interpretación del requisito relativo a la falta de una demora atribuible al solicitante — Solicitantes que han sido objeto de una decisión de traslado con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Normativa nacional que priva a los solicitantes de su condición de tales basándose en dicha decisión — Admisibilidad»

I. Introducción

1. En los presentes asuntos, se insta al Tribunal de Justicia a precisar las modalidades de acogida de un solicitante de protección internacional (en lo sucesivo, «solicitante») respecto al que una autoridad nacional ha adoptado una decisión de traslado al Estado miembro que esa misma autoridad ha identificado como responsable del examen de la solicitud (en lo sucesivo, «Estado miembro responsable») de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 604/2013.[2]

1 Lengua original: francés.

2 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31). Este Reglamento sustituyó al Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1).

2. En particular, las cuestiones prejudiciales versan sobre el acceso al mercado laboral, que es una condición de acogida establecida en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33/UE.[3] De conformidad con esta disposición, los Estados deben velar por que el solicitante tenga acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de su solicitud, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante.

3. Pues bien, la normativa irlandesa controvertida establece que la adopción de una decisión de traslado respecto del solicitante tiene por efecto privar a este de su condición de tal y del derecho a solicitar el permiso de trabajo que esta condición lleva aparejado.[4]

4. A petición del Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se limitarán al análisis de las principales cuestiones de Derecho nuevas que se plantean en el caso de autos.

5. La primera cuestión se refiere a la determinación de los beneficiarios de la medida prevista en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 y versa, en particular, sobre la interpretación del concepto de «solicitante» a la luz del derecho de acceso al mercado laboral establecido en dicha disposición. Esta cuestión, que se enmarca en la línea de la sentencia de 27 de septiembre de 2012, Cimade y GISTI,[5] tiene por objeto determinar si, con arreglo a la citada disposición, un Estado miembro puede denegar el acceso al mercado laboral a un solicitante que ha sido objeto de una decisión de traslado.

6. En las presentes conclusiones explicaré los motivos por los que la adopción de una decisión de traslado respecto de un solicitante no puede tener por efecto privarle de tal condición ni de los derechos asociados a esta.

7. La segunda cuestión se refiere al tipo de conductas que pueden dar lugar a una demora atribuible al solicitante a efectos del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33. El Tribunal de Justicia ha de determinar si una autoridad nacional puede atribuir al solicitante la demora resultante de la tramitación del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable y, de este modo, privar a dicho solicitante del acceso al mercado laboral, por una parte, cuando este no haya presentado su solicitud de protección internacional ante el Estado miembro de primera entrada irregular o, en caso de estancia regular, ante el Estado miembro de residencia y, por otra parte, cuando el solicitante haya interpuesto un recurso judicial contra la decisión de traslado de que ha sido objeto con arreglo al Reglamento n.º 604/2013.

8. En las presentes conclusiones, expondré los motivos por los que, atendiendo al tenor actual de los textos relativos al sistema europeo común de asilo (SECA), no puede considerarse que ninguna de estas situaciones genere una demora atribuible al solicitante a efectos del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 que pueda privarle del acceso al mercado laboral del Estado miembro de acogida.

3 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96, y corrección de errores en DO 2015, L 100, p. 81).

4 Mediante sentencia de 30 de mayo de 2017, n.º 31 y 56/2016, la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda), declaró contraria a la Constitución irlandesa la normativa anterior, que prohibía de forma absoluta que un solicitante accediera al mercado laboral antes de que se adoptara una decisión sobre su solicitud (véase a este respecto el punto 84 de las presentes conclusiones).

5 C-179/11, EU:C:2012:594; en lo sucesivo, «sentencia Cimade y GISTI».

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

9. De conformidad con el artículo 78 TFUE, el sistema europeo común de asilo se compone de varios textos, en particular de la Directiva 2011/95/UE,[6] la cual define los requisitos para la concesión de protección internacional, de la Directiva 2013/32/UE,[7] que regula los procedimientos aplicables al examen de una solicitud de protección internacional; la Directiva 2013/33, cuya interpretación se solicita en el caso de autos y que establece las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, y del Reglamento n.º 604/2013, que precisa los criterios y los mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable.

1. Directiva 2011/95

10. De conformidad con su artículo 1, el objeto de la Directiva 2011/95 es, en particular, el establecimiento de normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional.

11. El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Valoración de hechos y circunstancias», establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros podrán considerar que es obligación del solicitante presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional. Los Estados miembros tendrán el deber de valorar, con la cooperación del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud.

2. Los elementos mencionados en el apartado 1 consistirán en las declaraciones del solicitante y en toda la documentación de la que disponga sobre su edad, pasado, incluido el de parientes relacionados, identidad, nacionalidad(es) y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita protección internacional.»

2. Directiva 2013/32

12. La Directiva 2013/32 tiene por objeto establecer las normas y las garantías procedimentales aplicables al examen de una solicitud de protección internacional.

13. El artículo 2, letra p), de esta Directiva define la expresión «permanencia en el territorio del Estado miembro» como «la permanencia en el territorio […] o en las zonas de tránsito del Estado miembro en el que se ha formulado o se está examinando la solicitud de protección internacional».

14. El artículo 9, apartado 1, incluido en el capítulo II de dicha Directiva que lleva por título «Principios y garantías fundamentales», establece que «los solicitantes estarán autorizados a permanecer en el Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución de conformidad con los procedimientos en primera instancia establecidos en el capítulo III».

6 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).

7 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60).

15. El artículo 13 de la Directiva 2013/32, que establece las «obligaciones de los solicitantes», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros impondrán a los solicitantes la obligación de cooperar con las autoridades competentes con vistas a establecer su identidad y otros elementos a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva [2011/95]. Los Estados miembros podrán imponer a los solicitantes otras obligaciones de cooperar con las autoridades competentes en la medida en que tales obligaciones sean necesarias para la tramitación de la solicitud.

2. En particular, los Estados miembros podrán exigir:

a) que los solicitantes informen a las autoridades competentes o se personen ante ellas bien inmediatamente bien en un momento concreto;

b) que los solicitantes entreguen documentos pertinentes para el examen de la solicitud, como el pasaporte, por ejemplo;

c) que los solicitantes informen a las autoridades competentes de su lugar de residencia o domicilio actuales y les informen cuanto antes en caso de cambio […];

d) que las autoridades competentes puedan registrar al solicitante y sus pertenencias […];

e) que las autoridades competentes puedan tomar una fotografía del solicitante, y

f) que las autoridades competentes puedan grabar las declaraciones verbales del solicitante, siempre que este haya sido informado previamente de ello.»

16. A tenor del artículo 31, apartado 3, que figura en el capítulo III de la Directiva 2013/32:

«Los Estados miembros procurarán que el procedimiento de examen termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud.

Cuando se aplique a una solicitud el procedimiento establecido en el Reglamento [n.º 604/2013], el plazo de seis meses empezará a contar a partir del momento en que se determine el Estado miembro responsable de su examen de conformidad con el citado Reglamento, el solicitante se halle en el territorio de dicho Estado miembro y la autoridad competente se haya hecho cargo de él.

Los Estados miembros podrán ampliar el plazo de seis meses establecido en el presente apartado por un período que no excederá de otros nueve meses cuando:

[…]

c) el retraso pueda imputarse claramente al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13.

[…]».

17. El artículo 32 de esta Directiva, titulado «Solicitudes infundadas», dispone, en su apartado 1:

«[…] los Estados miembros solo podrán considerar una solicitud como infundada cuando la autoridad decisoria haya resuelto que el solicitante no tiene derecho a la protección internacional con arreglo a la Directiva [2011/95].»

18. El artículo 33 de la Directiva 2013/32, titulado «Solicitudes inadmisibles», establece, en su apartado 1, que «además de los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013], los Estados miembros no estarán obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos para la protección internacional de conformidad con la Directiva [2011/95] cuando una solicitud se considere inadmisible con arreglo al presente artículo».

19. El artículo 33, apartado 2, de esta Directiva recoge una lista exhaustiva de los casos en los que los Estados miembros pueden considerar inadmisible una solicitud.

3. Directiva 2013/33

20. De conformidad con su artículo 1, el objeto de la Directiva 2013/33 es establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional en los Estados miembros.

21. Los considerandos 8, 11, 12, 13, 23 y 35 de esta Directiva establecen:

«(8) Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión [Europea], la presente Directiva deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes.

[…]

(11) Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros.

(12) La armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes debe contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida.

(13) Con vistas a garantizar la igualdad de trato a todos los solicitantes de protección internacional y para garantizar la coherencia con el actual acervo de la Unión en materia de asilo […], es conveniente ampliar el ámbito de aplicación de la presente Directiva para incluir a los solicitantes de protección subsidiaria.

[…]

(23) Para fomentar la autonomía de los solicitantes y evitar grandes divergencias entre Estados miembros, es fundamental establecer normas claras en materia de acceso de los solicitantes al mercado laboral.

[…]

(35) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [8]. En particular, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana, así como promover la aplicación de los artículos 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 y 47 de la Carta y debe aplicarse en consecuencia.»

8 En lo sucesivo, «Carta».

22. El artículo 2 de la Directiva 2013/33, titulado «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[…]

b) "solicitante": el nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva;

[…]

f) "condiciones de acogida": el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de conformidad con la presente Directiva;

g) "condiciones materiales de acogida": las condiciones de acogida que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios;

[…]»

23. En virtud del artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, esta se aplicará «a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio […] de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes».

24. En el capítulo II de dicha Directiva, titulado «Disposiciones generales sobre las condiciones de acogida», el artículo 15 —cuya interpretación se solicita en el caso de autos— está redactado en los términos siguientes:

«1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante.

2. Los Estados miembros decidirán los requisitos para conceder al solicitante el acceso al mercado de trabajo, con arreglo a su Derecho nacional, garantizando el acceso efectivo de los solicitantes al mercado de trabajo.

Atendiendo a políticas del mercado de trabajo, los Estados miembros podrán dar prioridad a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como a los nacionales de terceros países que sean residentes legales.

3. No se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación.»

4. Reglamento n.º 604/2013

25. De conformidad con su artículo 1, el Reglamento n.º 604/2013 tiene por objeto establecer los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable.

26. Los considerandos 11, 12 y 19 de este Reglamento establecen:

«(11) La Directiva [2013/33] debe aplicarse al procedimiento de determinación del Estado miembro responsable tal como se establece en el presente Reglamento, a reserva de los límites en la aplicación de dicha Directiva.

(12) La Directiva [2013/32] debe aplicarse como complemento y sin perjuicio de las disposiciones relativas a las garantías procesales reguladas por el presente Reglamento, a reserva de los límites en la aplicación de dicha Directiva.

[…]

(19) Para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de que se trate, deben establecerse garantías jurídicas y el derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones sobre traslados al Estado miembro responsable, de conformidad en particular con el artículo 47 de la [Carta]. A fin de garantizar el respeto del Derecho internacional, una tutela judicial efectiva ha de comprender tanto el examen de la solicitud según el presente Reglamento como de la situación de hecho y de derecho en el Estado miembro al que se traslade al solicitante.»

27. El artículo 3, apartado 1, comprendido en el capítulo II del Reglamento n.º 604/2013, titulado «Principios generales y garantías», dispone que «los Estados miembros examinarán toda solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, ya sea en el territorio de cualquiera de ellos, incluida la frontera, o en las zonas de tránsito. La solicitud será examinada por un solo Estado miembro, que será aquel que los criterios mencionados en el capítulo III designen como responsable».

28. En el capítulo VI de este Reglamento, titulado «Procedimientos de toma a cargo y de readmisión», el artículo 20 dispone, en su apartado 1, que «el proceso de determinación del Estado miembro responsable se iniciará en el momento en que se presente una solicitud de protección internacional por primera vez ante un Estado miembro».

29. En la sección IV de este capítulo, titulada «Garantías de procedimiento», el artículo 26, apartado 1, del citado Reglamento dispone, en particular, que «cuando el Estado miembro requerido acepte hacerse cargo del solicitante o readmitirlo […], el Estado miembro requirente notificará a la persona interesada la decisión de trasladarla al Estado miembro responsable y, en su caso, la decisión de no examinar su solicitud de protección internacional».

30. El artículo 27 del Reglamento n.º 604/2013, titulado «Recursos», dispone:

«1. El solicitante […] tendrá derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho, contra la decisión de traslado, ante un órgano jurisdiccional.

[…]

3. En caso de recurso o revisión de la decisión de traslado, los Estados miembros establecerán en su Derecho nacional que:

a) el recurso o la revisión otorga a la persona interesada el derecho de permanecer en el Estado miembro en cuestión hasta la resolución del recurso […]»

B. Derecho irlandés

31. Como consecuencia de la aplicación del artículo 4 del Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia,[9] mediante la disposición European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [Decreto de 2018 relativo a las Comunidades Europeas (condiciones de acogida); en lo sucesivo, «Decreto de 2018»] Irlanda incorporó a su Derecho interno, con efectos a partir del 30 de junio de 2018, lo dispuesto en la Directiva 2013/33.

32. El artículo 2 del Decreto de 2018 establece, en sus apartados 2 y 3:

«2. A efectos del presente Decreto, cuando se haya adoptado una decisión de traslado, en el sentido del [European Union (Dublin System) Regulations 2018] [10], respecto a un solicitante, este último, a partir de la fecha de notificación de dicha decisión con arreglo al artículo 5, apartado 2, del citado Decreto de 2018:

a) perderá la condición de solicitante, y

b) adquirirá la condición de beneficiario no solicitante.

3. A efectos del presente Decreto, todo aquel que, en virtud del artículo 16, apartado 2, [del Decreto de 2018 relativo a la Unión Europea (Sistema de Dublín)], haya interpuesto un recurso ante el International Protection Appeals Tribunal [Tribunal Apelación en materia de protección internacional, Irlanda] tendrá la consideración de beneficiario no solicitante en tanto dicho Tribunal no se haya pronunciado sobre el recurso».

33. El artículo 11, apartados 3 y 4, del Decreto de 2018, que transpone el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, dispone:

«3. El solicitante podrá presentar una solicitud de permiso de trabajo:

[…]

b) en una fecha no anterior a aquella en que se cumplan ocho meses contados a partir de la presentación de su solicitud [de protección internacional].

4. El Minister for Justice and Equality [Ministro de Justicia e Igualdad, Irlanda] podrá […] conceder un permiso [de acceso al mercado laboral] al solicitante cuando:

a) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, haya transcurrido un plazo de nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud sin que se haya adoptado una resolución en primera instancia sobre la solicitud de protección presentada por el solicitante, y

b) la situación prevista en la letra a) anterior no pueda atribuirse total o parcialmente al solicitante.»

9 DO 2016, C 202, p. 295.

10 Decreto de 2018 relativo a la Unión Europea (Sistema de Dublín)

III. Litigios principales y cuestiones prejudiciales

34. Las cuestiones prejudiciales planteadas, por un lado, por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) en el asunto The International Protection Appeals Tribunal y otros (C-322/19) y, por otro, por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) en el asunto Minister for Justice and Equality (C-385/19) se suscitaron en sendos litigios entre nacionales de terceros países y el Ministro de Justicia e Igualdad en relación con la legalidad de decisiones por las que se denegó a los primeros la concesión de un permiso de acceso al mercado laboral en su condición de solicitantes de protección internacional, los cuales, con arreglo al Reglamento n.º 604/2013, quedaron sujetos a un procedimiento de traslado a otro Estado miembro.

35. Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia adoptada el 14 de junio de 2019, ambos asuntos fueron acumulados a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

A. Asunto C-322/19

36. En febrero de 2010, K.S. abandonó Pakistán y se trasladó al Reino Unido, Estado miembro en cuyo territorio no presentó solicitud de protección internacional. En mayo de 2015 se desplazó a Irlanda, donde sí presentó tal solicitud. El 9 de marzo de 2016 se adoptó respecto del interesado una decisión de traslado al Reino Unido, por lo que este recurrió la decisión ante el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de refugiados, Irlanda), el cual desestimó su recurso el 17 de agosto de 2016. A continuación, K.S. incoó ante la High Court (Tribunal Superior) un procedimiento de recurso judicial, que tiene efecto suspensivo.

37. En cuanto atañe a M.H.K., abandonó Bangladesh para entrar en el Reino Unido el 24 de octubre de 2009. El 4 de septiembre de 2014, tras vencer el período de validez de su permiso de residencia en ese Estado miembro y antes de que se adoptara una decisión sobre la prórroga de ese permiso, se desplazó a Irlanda, en cuyo territorio presentó, el 16 de febrero de 2015, una solicitud de protección internacional. El 25 de noviembre de 2015 se adoptó respecto de M.H.K. una decisión de traslado al Reino Unido contra la que este interpuso recurso ante el Refugee Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de refugiados, Irlanda), el cual lo desestimó mediante resolución de 30 de marzo de 2016. A continuación, el interesado interpuso un recurso ante la High Court (Tribunal Superior), basándose en el artículo 17 del Reglamento n.º 604/2013. Ese procedimiento aún está pendiente de resolución y tiene efecto suspensivo.

38. K.S. y M.H.K. presentaron, con arreglo al artículo 11, apartado 3, del Decreto de 2018, sendas solicitudes de acceso al mercado laboral ante el Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Unidad de Acceso al Mercado Laboral del Ministerio de Justicia e Igualdad, Irlanda). Al ver denegadas sus solicitudes, los interesados interpusieron sendos recursos, los cuales fueron igualmente desestimados. Contra estas resoluciones interpusieron recurso de apelación ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional). Mediante sentencia de 11 de septiembre de 2018, este último confirmó la decisión denegatoria adoptada respecto a K.S., debido a que, en virtud de la normativa nacional controvertida, los solicitantes que son objeto de un procedimiento de traslado con arreglo al Reglamento n.º 604/2013 no tienen derecho a acceder al mercado laboral. Mediante sentencia de 17 de octubre de 2018, el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) desestimó asimismo el recurso interpuesto por M.H.K. al considerar, en particular, que el acceso al mercado laboral no forma parte de las «condiciones materiales de acogida». K.S. y M.H.K. interpusieron entonces ante la High Court (Tribunal Superior) sendos recursos contra dichas sentencias.

39. Dicho órgano jurisdiccional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Cuando, al interpretar un instrumento de Derecho de la Unión aplicable a un Estado miembro particular, al mismo tiempo se ha adoptado otro instrumento no aplicable a dicho Estado miembro, ¿puede tenerse en cuenta el segundo instrumento al interpretar el primero?

2) ¿Es aplicable el artículo 15 de la Directiva [2013/33] a una persona sobre la cual se ha tomado una decisión de traslado con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013]?

3) Al aplicar el artículo 15 de la Directiva [2013/33], ¿están los Estados miembros facultados para adoptar una medida general en virtud de la cual se imputan a los solicitantes sujetos a un procedimiento de traslado con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013] las eventuales demoras en la decisión de traslado o posteriores a ella?

4) Cuando un solicitante abandona un Estado miembro sin haber solicitado allí protección internacional y se desplaza a otro Estado miembro donde sí presenta la solicitud de protección internacional y es objeto de una decisión con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013], por la que se le traslada al primer Estado miembro, ¿puede imputarse al solicitante, con arreglo al artículo 15 de la Directiva [2013/33], la consiguiente demora en la tramitación de la solicitud de protección [internacional]?

5) Cuando un solicitante es objeto de una decisión de traslado a otro Estado miembro con arreglo al Reglamento [n.º 604/2013], pero dicho traslado se demora debido a un procedimiento de recurso judicial iniciado por el solicitante, a raíz del cual se suspende el traslado en virtud de una resolución [de la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)], ¿puede imputarse al solicitante, con arreglo al artículo 15 de la Directiva [2013/33], la consiguiente demora en la tramitación de la solicitud de protección, ya sea con carácter general o, en particular, cuando en el procedimiento se determina que el recurso es infundado, manifiestamente o no, o constituye un abuso procesal?»

B. Asunto C-385/19

40. La Sra. R. A. T., nacional iraquí, presentó una solicitud de protección internacional en Irlanda el 7 de marzo de 2018. Mediante escrito de 2 de octubre de 2018, se le informó de que había sido objeto de una decisión de traslado al Reino Unido con arreglo al Reglamento n.º 604/2013. En consecuencia, el 18 de octubre de 2018 impugnó esta decisión ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional). Dicho recurso está aún pendiente de resolución.

41. El Sr. D. S., nacional iraquí, declara que abandonó Iraq el 1 de agosto de 2015 para trasladarse a Austria, atravesando Turquía y después Grecia. Abandonó Austria antes de que se adoptara una decisión sobre la solicitud de protección internacional que había presentado en este país. El 8 de febrero de 2016, el Sr. D. S. presentó una nueva solicitud de protección internacional en Irlanda. Las autoridades irlandesas adoptaron la decisión de trasladarlo a Austria con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 604/2013. El Sr. D. S. interpuso un recurso ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) contra esta decisión, el cual fue desestimado. A continuación, interpuso un recurso ante la High Court (Tribunal Superior), que se halla todavía pendiente de resolución.

42. La Sra. R. A. T. y el Sr. D. S. solicitaron acceso al mercado laboral con arreglo al artículo 11, apartado 3, del Decreto de 2018. Su solicitud fue denegada basándose en que, al ser objeto de una decisión de traslado a otro Estado miembro con arreglo al Reglamento n.º 604/2013, habían perdido la condición de solicitantes y, a partir de entonces, debían ser considerados beneficiarios en el sentido del citado Decreto de 2018. En consecuencia, no tenían derecho a acceder al mercado laboral irlandés. La Sra. R. A. T. y el Sr. D. S. impugnaron estas decisiones ante el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional).

43. Dicho órgano jurisdiccional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Contempla el artículo 15 de la Directiva [2013/33] distintas categorías de "solicitantes"?

2) ¿Qué tipo de conducta constituye una demora atribuible al solicitante a efectos del artículo 15, apartado 1, de la Directiva [2013/33]?»

IV. Análisis

44. Antes de proceder al examen de las cuestiones prejudiciales, me parece útil formular algunas observaciones preliminares.

A. Observaciones preliminares

45. La primera observación versa sobre el alcance de las presentes conclusiones. Atendiendo a la petición del Tribunal de Justicia, estas se centrarán en dos problemáticas expuestas en las cuestiones prejudiciales segunda a quinta planteadas en el asunto C-322/19 y en las dos cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-385/19.

46. La primera problemática se refiere a la determinación de los beneficiarios del derecho de acceso al mercado laboral de conformidad con el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33. Mientras que, mediante su segunda cuestión planteada en el asunto C-322/19, la High Court (Tribunal Superior) pregunta al Tribunal de Justicia si un solicitante que ha sido objeto de una decisión de traslado disfruta del mencionado derecho de acceso al mercado laboral, el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) pregunta, mediante su primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19, si es posible distinguir diversas categorías de solicitantes con arreglo a esta disposición.

47. La segunda problemática se refiere a las situaciones en las que un Estado miembro puede atribuir al solicitante la demora en el examen de su solicitud de protección internacional, en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, cuando esta demora resulta del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, y, de este modo, privar a dicho solicitante del acceso al mercado laboral. Si bien el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional), mediante la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-385/19, solicita al Tribunal de Justicia que precise los tipos de conducta que pueden dar lugar a tal demora, la High Court (Tribunal Superior), mediante sus cuestiones cuarta y quinta planteadas en el asunto C-322/19, se pregunta sobre dos conductas concretas que podrían constituir una demora atribuible al solicitante, esto es, por un lado, la falta de presentación por este de la solicitud en el Estado miembro de primera entrada irregular o, en caso de estancia regular, en el Estado miembro de residencia —por cuanto, en tal situación, el examen de su solicitud requiere la incoación de un procedimiento de toma a cargo o de readmisión y, en su caso, de traslado del interesado a ese Estado— y, por otro, la interposición por el solicitante de un recurso judicial contra la decisión de traslado de la que ha sido objeto con arreglo al Reglamento n.º 604/2013.

48. El examen de estas cuestiones requiere tener en cuenta normas de Derecho de la Unión distintas de las expresamente citadas en las resoluciones de remisión y, en particular, normas sustantivas y de procedimiento enunciadas por el legislador de la Unión en las Directivas 2011/95 y 2013/32.

B. Determinación de los beneficiarios del acceso al mercado laboral en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33

49. La High Court (Tribunal Superior), mediante su segunda cuestión en el asunto C-322/19, y el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional), mediante su primera cuestión en el asunto C-385/19, preguntan, en esencia, al Tribunal de Justicia si un Estado miembro en cuyo territorio se ha presentado una solicitud de protección internacional está obligado a conceder el acceso al mercado laboral a un solicitante respecto del cual las autoridades de ese Estado han adoptado una decisión de traslado al Estado miembro que estas han identificado como responsable del examen de su solicitud de conformidad con el Reglamento n.º 604/2013.

50. La respuesta a esta cuestión es claramente positiva. Se basa en una interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, así como en los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Cimade y GISTI. Ha de recordarse que en el asunto que dio lugar a dicha sentencia se preguntó al Tribunal de Justicia si un Estado miembro ante el que se había presentado una solicitud de protección internacional en su frontera o en su territorio estaba obligado a conceder al solicitante las condiciones mínimas de acogida establecidas en la Directiva 2003/9/CE [11] en el supuesto de que decidiera, conforme al Reglamento n.º 343/2003, requerir a otro Estado miembro que se hiciera cargo del interesado o lo readmitiera como Estado miembro responsable. Las disposiciones controvertidas en el asunto que dio lugar a la sentencia Cimade y GISTI eran, en esencia, idénticas a aquellas cuya interpretación se solicita en el caso de autos. No obstante, los asuntos se diferencian en dos aspectos. Primero, el acceso al mercado laboral es una condición de acogida que no es mínima ni material en el sentido de las Directivas 2003/9 y 2013/33. En efecto, el derecho a acceder al mercado laboral no está dirigido a satisfacer una necesidad esencial o vital del solicitante. Segundo, el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable se halla en una fase más avanzada en los asuntos principales que en aquel que dio lugar a la sentencia Cimade y GISTI, puesto que en dichos asuntos los interesados ya han sido objeto de una decisión de traslado.

1. Interpretación literal del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33

51. En primer lugar, del tenor del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 se desprende que debe concederse al «solicitante» el acceso al mercado laboral del Estado miembro de acogida.

52. El artículo 2, letra b), de la citada Directiva define el concepto de «solicitante» como «nacional de un tercer país o apátrida que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva».

53. Ha de señalarse, con carácter preliminar, que el legislador de la Unión se refiere aquí a la definición del concepto de «solicitante» que es común al conjunto de los textos que componen el (SECA). [12] En efecto, teniendo en cuenta el Derecho de la Unión actualmente vigente, ninguno de los instrumentos que integran este sistema establece una definición propia ni un estatuto jurídico propio del solicitante sujeto a un procedimiento de toma a cargo o de readmisión y de traslado de

11 Directiva del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO 2003, L 31, p. 18), que ha sido sustituida por la Directiva 2013/33.

12 Véanse, a este respecto, el artículo 2, letra i), de la Directiva 2011/95, el artículo 2, letra c), de la Directiva 2013/32 y el artículo 2, letra c), del Reglamento n.º 604/2013.

conformidad con el Reglamento n.º 604/2013. En la sentencia Cimade y GISTI, el Tribunal de Justicia ya declaró que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Directiva 2003/9, no existe sino una sola categoría de solicitantes de protección internacional que comprende a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de asilo. [13]

54. En lo tocante a la definición del concepto de «solicitante» recogida en el artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33, ha de señalarse, en primer lugar, que al emplear, en la versión en lengua francesa, el adjetivo indefinido «tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]» y, en la versión en lengua inglesa, el artículo indefinido «a [third country national or a stateless person]» [en la versión española: «el nacional de un tercer país o apátrida»], el legislador de la Unión pone de manifiesto que ningún nacional de un tercer país o apátrida queda, *a priori*, excluido de la condición de solicitante. A continuación, si bien exige que este haya presentado una solicitud de protección internacional, ha de hacerse constar que no obliga al interesado, a efectos del cumplimiento de tal exigencia, a presentar la solicitud ante el Estado miembro responsable a efectos del Reglamento n.º 604/2013. [14] Por último, procede observar que, según dicha definición, el interesado conserva su condición, en tanto «[…] no se haya dictado una resolución definitiva [sobre su solicitud de protección internacional]». Así pues, según el Tribunal de Justicia, el interesado solo pierde su condición de solicitante a partir del momento en que se adopta una decisión definitiva. [15] Ello implica que una autoridad administrativa y, en su caso, una autoridad jurisdiccional deben haber dictado una resolución definitiva sobre el reconocimiento del estatuto de beneficiario de protección internacional.

55. Ahora bien, una decisión de traslado adoptada basándose en el artículo 26 del Reglamento n.º 604/2013 no es una decisión mediante la cual se ha «dictado una resolución definitiva» sobre la solicitud de protección internacional, que es el único tipo de decisión que puede conducir a la pérdida de la condición de solicitante.

56. Como puso de relieve el Tribunal de Justicia en la sentencia de 31 de mayo de 2018, Hassan, [16] una decisión de traslado forma parte del mecanismo propio establecido por el Reglamento n.º 604/2013 para determinar el Estado miembro responsable y de un estricto régimen procedimental establecido en los artículos 26 y 27 de este Reglamento.

57. Una decisión de traslado no es una decisión sobre la admisibilidad de la solicitud ni una decisión sobre su fundamento. En efecto, del artículo 33 de la Directiva 2013/32 se desprende que, en los casos en que la solicitud no se examine con arreglo al Reglamento n.º 604/2013 —lo que ocurre cuando se adopta una decisión de traslado con arreglo al artículo 26, apartado 1, de dicho Reglamento—, el Estado miembro no puede considerar inadmisible tal solicitud. [17] Tampoco está obligado a examinar si el solicitante cumple los requisitos para la concesión de protección internacional. [18] En efecto, la adopción de una decisión de traslado implica que la responsabilidad de este examen se transfiere a las autoridades del Estado miembro designado como responsable. [19]

58. Habida cuenta de estos datos, en la medida en que una decisión de traslado no es una decisión mediante la cual se dicta una resolución definitiva sobre una solicitud de protección internacional, su adopción no puede tener como efecto privar al interesado de la condición de «solicitante» en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33 y de los derechos asociados a esta condición.

13 Véase la sentencia Cimade y GISTI, apartado 40.

14 Véase, a este respecto, la sentencia Cimade y GISTI, apartado 40.

15 Véanse, a este respecto, las sentencias Cimade y GISTI, apartado 53, y de 19 de junio de 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465), apartado 63.

16 C-647/16, EU:C:2018:368, apartados 41 y ss.

17 En el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32, el legislador de la Unión enumera de forma exhaustiva los casos en los que los Estados miembros pueden considerar inadmisible una solicitud. Pues bien, ha de observarse que en esta lista no figura la situación en la que una solicitud de protección internacional no se examina con arreglo al Reglamento n.º 604/2013.

18 Véase, a este respecto, el artículo 33, apartado 1, de la Directiva 2013/32.

19 El artículo 18, apartado 2, del Reglamento n.º 604/2013 obliga a este último a examinar o a completar el examen de la solicitud de protección internacional, garantizando así la continuidad del procedimiento de examen.

59. En segundo lugar, del tenor del artículo 15, apartado 1, de esta Directiva se desprende que el solicitante debe tener acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de su solicitud, y hasta que la autoridad competente adopte una «resolución en primera instancia». Por otro lado, conforme al artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva, el período durante el cual el solicitante puede beneficiarse de este acceso se amplía, cuando este interponga un recurso contra una decisión negativa, hasta el momento en que se le notifique la desestimación del recurso.

60. El legislador de Unión no define el concepto de «resolución en primera instancia» en la Directiva 2013/33. Procede remitirse, a estos efectos, a lo dispuesto en el capítulo III de la Directiva 2013/32. De las disposiciones enunciadas en sus artículos 32 y 33 se desprende que una resolución en primera instancia es aquella mediante la cual la autoridad decisoria se pronuncia ya sea sobre la admisibilidad, ya sea sobre el fondo de la solicitud de protección internacional. Ahora bien, ha de recordarse que, al adoptar una decisión de traslado, la autoridad nacional competente no se pronuncia ni sobre una cosa ni sobre la otra. Por otro lado, ha de precisarse que, cuando esta autoridad acompaña la decisión de traslado de una decisión de no examinar la solicitud de protección internacional, esta última decisión tampoco forma parte del conjunto de casos en los que los Estados miembros pueden considerar inadmisible una solicitud a efectos del artículo 33 de la Directiva 2013/32. En este contexto, ni la decisión de traslado adoptada con arreglo al artículo 26, apartado 1, del Reglamento n.º 604/2013 ni, en su caso, la decisión adoptada por la autoridad nacional competente de no examinar la solicitud de protección internacional constituyen una «resolución en primera instancia» a efectos del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, que es la única decisión que puede extinguir el derecho de acceso al mercado laboral establecido en esta disposición.

61. En estas circunstancias, la adopción de una decisión de traslado no puede tener como efecto privar al interesado de su condición de solicitante y de su derecho de acceso al mercado laboral establecido en el artículo 15, apartado 1, de esta Directiva.

62. Ello implica que se considera beneficiario del derecho de acceso al mercado laboral, en el sentido del artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva a todo aquel que presente una solicitud de protección internacional ante las autoridades de un Estado miembro, aun cuando este último no sea el responsable del examen de la solicitud y no haya adoptado una resolución sobre la admisibilidad o sobre el fundamento de tal solicitud.

2. Sistemática del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33

63. En primer lugar, ha de señalarse que el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/33, definido en su artículo 3, apartado 1, incluye a «todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio […] de un Estado miembro, *siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes*».[20]

64. El requisito de que el solicitante debe tener permiso para permanecer en el territorio viene impuesto atendiendo a la finalidad de esta Directiva. En efecto, de conformidad con su artículo 1, esta tiene por objeto establecer «normas para la acogida de los solicitantes». Ahora bien, únicamente puede brindar la acogida el Estado miembro en cuyo territorio se encuentre y esté autorizado a permanecer el solicitante por haber presentado en él una solicitud de protección internacional.

20 El subrayado es mío.

65. Ha de señalarse que la expresión «permanencia en el territorio del Estado miembro» se define en el artículo 2, letra p), de la Directiva 2013/32 y debe entenderse como «la permanencia en el territorio […] del Estado miembro en el que se ha formulado o se está examinando la solicitud de protección internacional». Como ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia Cimade y GISTI, ello implica que se permite al solicitante permanecer no solo en el territorio del Estado miembro en el que se vaya a examinar su solicitud, sino también en el del Estado miembro en el que esta se haya presentado. [21]

66. Por lo tanto, el requisito según el cual el solicitante debe tener permiso para permanecer en el territorio de un Estado permite garantizar la concesión de las condiciones de acogida, cualquiera que sea la fase del procedimiento de examen de la solicitud. Este es el sentido, en particular, del considerando 8 de la Directiva 2013/33, en virtud del cual, para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, esta Directiva «deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

67. Pues bien, el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable que se sigue con arreglo al Reglamento n.º 604/2013 es, por su propia esencia, un «procedimiento relativo a las solicitudes de protección internacional». Se trata de un procedimiento administrativo que, de conformidad con el artículo 1 de este Reglamento, tiene por objeto establecer los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable.

68. En este sentido, de conformidad con el artículo 20, apartado 1, del referido Reglamento, el proceso de determinación del Estado miembro responsable se inicia en el momento en que se presenta una solicitud de protección internacional *por primera vez ante un* Estado miembro. En el considerando 11 del Reglamento n.º 604/2013, el legislador de la Unión añade que «la Directiva [2013/33] debe aplicarse al procedimiento de determinación del Estado miembro responsable tal como se establece en [este] Reglamento». Ahora bien, el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable se desarrolla, en la práctica, mientras que el solicitante se encuentra en el territorio del Estado miembro de acogida. Con el fin de garantizar la igualdad de trato pretendida por el legislador de la Unión, resulta indispensable, por lo tanto, que el solicitante que ha sido objeto de una decisión de traslado se beneficie de las condiciones de acogida establecidas en la Directiva 2013/33. El artículo 27, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 604/2013, por otro lado, confiere expresamente al solicitante objeto de tal decisión que haya interpuesto un recurso contra esta «el derecho a permanecer en el Estado miembro en cuestión» hasta que se resuelva el recurso.

69. Por consiguiente, tal solicitante está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/33, de tal modo que, *a priori*, no puede ser excluido del beneficio de las condiciones acogida que esta establece.

70. Precisamente en este sentido se pronunció el Tribunal de Justicia en la sentencia Cimade y GISTI. En efecto, declaró que «solo cuando el Estado miembro requirente lleva a cabo el traslado efectivo del solicitante […] finaliza su examen de la solicitud […] y cesa su responsabilidad en relación con la concesión de las condiciones mínimas de acogida». [22] Esta jurisprudencia es aplicable en términos idénticos a la concesión de las condiciones de acogida, distintas de las condiciones materiales, tales como el acceso al mercado laboral. Efectivamente, el requisito según el cual el solicitante debe estar autorizado a permanecer en el territorio se aplica con independencia de la naturaleza de las necesidades que el legislador de la Unión pretende satisfacer.

21 Véase la sentencia Cimade y GISTI, apartado 48.

22 Véase la sentencia Cimade y GISTI, apartado 55.

71. En segundo lugar, ha de señalarse que, de conformidad con el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros deben definir los requisitos de acceso al mercado de trabajo de conformidad con el principio de efectividad.

72. Mientras que el legislador de la Unión enuncia, en los artículos 17, 18 y 20 de la citada Directiva, disposiciones relativamente precisas en cuanto a los requisitos de concesión, reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida, es obligado observar que no prevé disposiciones análogas en lo tocante a los requisitos de acceso al mercado de trabajo.[23] En este sentido, deja a la discreción de los Estados miembros decidir, con arreglo a su Derecho nacional, los requisitos para la concesión de este acceso.

73. No obstante, he de señalar que el legislador de la Unión formula dos reservas.

74. Por una parte, si bien los Estados miembros están facultados para establecer requisitos distintos de los expresamente mencionados en el artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva, deben garantizar un *acceso efectivo* al mercado laboral. Dicho con otras palabras, al no existir normas establecidas por el Derecho de la Unión, los requisitos determinados por cada uno de los Estados miembros en materia de acceso a este mercado no deben hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de este derecho conferido por el ordenamiento jurídico de la Unión.[24] En este contexto, una norma nacional mediante la que se priva al solicitante de tal condición por ser objeto de un procedimiento de traslado parece contraria al principio reconocido por el legislador de la Unión, en la medida en que impide a aquel gozar de los derechos que, sin embargo, están asociados a tal condición.

75. Por otra parte, si bien los Estados miembros pueden, atendiendo a políticas nacionales del mercado de trabajo, dar prioridad a determinados sectores de la población, los beneficiarios de esas políticas solo pueden ser ciudadanos de la Unión, nacionales del Espacio Económico Europeo y nacionales de terceros países que sean residentes legales. Del artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2013/33 se desprende que las políticas nacionales del mercado de trabajo no permiten, pues, establecer distinción alguna entre los solicitantes según sea examinada su solicitud por el Estado miembro de acogida o por el Estado miembro que las autoridades nacionales competentes hayan designado como responsable conforme a los criterios establecidos por el Reglamento n.º 604/2013.

76. El contexto y la sistemática general de la Directiva 2013/33 determinan también, por lo tanto, la conveniencia de interpretar el artículo 15, apartado 1, de esta Directiva en el sentido de que la adopción de una decisión de traslado no puede tener como efecto privar al interesado de su condición de solicitante y del derecho a acceder al mercado laboral que se le concede en virtud del citado precepto.

77. A mi entender, la finalidad de esta Directiva y la obligación de respetar los derechos fundamentales respaldan esta interpretación.

3. Análisis teleológico de la Directiva 2013/33

78. De conformidad con el considerando 35 de la Directiva 2013/33, los derechos fundamentales son el marco de referencia en el que se inscriben las normas para la acogida de los solicitantes. Las disposiciones que figuran en el capítulo II de esta Directiva tienen por objeto, en consecuencia, garantizar la protección efectiva del solicitante en el Estado miembro de acogida a través de una toma a cargo de sus necesidades que sea respetuosa de sus derechos fundamentales, en particular su dignidad, que sea continuada en el tiempo y que garantice la igualdad de trato.

23 En relación con las circunstancias en las que un Estado miembro puede reducir o retirar las condiciones materiales de acogida, véase la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 Véase, por analogía, la sentencia de 20 de octubre de 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789), apartado 29 y jurisprudencia citada.

79. Las condiciones de acogida establecidas en la Directiva 2013/33 se refieren, en primer término, a la toma a cargo de las necesidades esenciales e inmediatas del solicitante. Estas condiciones se definen en el artículo 2, letra g), de dicha Directiva mediante el concepto de «condiciones materiales de acogida» (alojamiento, alimentación, vestido y una asignación para gastos diarios). El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Cimade y GISTI que un solicitante no puede ser privado del beneficio de tales condiciones, aunque sea de manera temporal, tras la presentación de su solicitud y antes de su traslado efectivo, so pena, en particular, de soslayar la finalidad de la Directiva 2003/9 y las exigencias del artículo 1 de la Carta, según el cual la dignidad humana debe ser respetada y protegida. [25]

80. Las condiciones de acogida establecidas por la Directiva 2013/33 pretenden, además, atender otras necesidades del solicitante mientras se encuentre en el territorio del Estado miembro de acogida durante una estancia que puede ser prolongada en el tiempo. Si bien estas condiciones no tienen por objeto satisfacer sus necesidades vitales, sí están dirigidas a garantizar el respeto de los derechos fundamentales proclamados en la Carta, tales como la unidad familiar (artículo 7 de la Carta y artículo 12 de la Directiva 2013/33), la protección del niño (artículo 24 de la Carta y artículo 23 de la Directiva 2013/33), el derecho a la educación y a la formación profesional (artículo 14 de la Carta y artículos 14 y 16 de la Directiva 2013/33), el acceso a la atención sanitaria (artículo 35 de la Carta y artículos 13 y 19 de la Directiva 2013/33), o el derecho a trabajar (artículo 15 de la Carta y artículo 15 de la Directiva 2013/33). En este sentido, el acceso al mercado laboral debe permitir, al igual que la escolarización de los menores, atender una necesidad objetiva del solicitante mientras permanezca en el territorio del Estado miembro de acogida.

81. Por consiguiente, un Estado miembro no puede privar a un solicitante del beneficio de esta condición de acogida sin correr el riesgo de soslayar los objetivos de la Directiva 2013/33 y los derechos fundamentales que confiere la Carta a dicho solicitante.

82. En primer lugar, los considerandos 11 y 23 de la Directiva 2013/33 expresan claramente la voluntad del legislador de la Unión de garantizar al solicitante un nivel de vida digno durante su estancia en el Estado miembro de acogida y de fomentar su autonomía.

83. El derecho a trabajar, tal como ha sido proclamado por numerosos instrumentos internacionales y regionales relativos a los derechos humanos, [26] no solo contribuye a la realización personal del individuo y a su integración social y económica en la sociedad, sino también a la preservación de su dignidad.

84. En su nota de 2007 relativa a la integración de los refugiados en la Unión Europea, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados insiste en la independencia, el reconocimiento y la inclusión social que logra el solicitante gracias al ejercicio de la actividad profesional. [27] En su observación general n.º 18 relativa al derecho a trabajar, [28] el Consejo Económico y

25 Véase la sentencia Cimade y GISTI, apartado 56.

26 Véase, por ejemplo, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, o el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976, el cual establece, en su apartado 1, el derecho a trabajar en los términos siguientes: «los Estados Partes en el presente [Pacto] reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomará las medidas adecuadas para garantizar este derecho». Véase, asimismo, el artículo 1 de la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y el preámbulo del Convenio n.º 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en Ginebra el 21 de junio de 1988, y, en lo relativo a los refugiados, los artículos 17 a 19 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (Colección de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545, 1954).

27 «Note on the integration of Refugees in the European Union», disponible en el sitio de Internet siguiente: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (apartado 14).

28 Observación general n.º 18: El derecho al trabajo, aprobada el 24 de noviembre de 2005; artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en el sitio de Internet siguiente: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae %2FCu %2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha %2FfFY7J; en lo sucesivo, «observación general n.º 18».

Social de las Naciones Unidas señala, a su vez, que este derecho, si bien no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo,[29] es esencial para la realización de otros derechos humanos, y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana; que sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización en el seno de la comunidad.[30] Este es el motivo por el que el acceso al empleo, según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, debe estar garantizado, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita llevar una existencia digna.[31] Es igualmente una de las razones por las que la Supreme Court (Tribunal Supremo), en una sentencia de 30 de mayo de 2017,[32] declaró inconstitucional la normativa irlandesa anterior, en virtud de la cual un solicitante, quien quiera que fuere, no podía acceder al mercado de trabajo antes de que se adoptara una decisión sobre su solicitud.[33] Dicho asunto versaba sobre la situación de un solicitante birmano al que se había denegado el acceso al mercado de trabajo pese a que su solicitud estaba siendo examinada desde hacía ocho años. Durante ese período, el solicitante había disfrutado de condiciones materiales de acogida y de una asignación semanal para gastos por importe de 19 euros. El órgano jurisdiccional nacional supremo declaró que, al prohibir con carácter absoluto el acceso al mercado de trabajo, cuando no se había fijado un límite temporal a la duración del procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional, tal normativa entrañaba un perjuicio para el particular que la Constitución pretendía precisamente evitar.[34]

85. Por lo tanto, para el solicitante, el trabajo contribuye de forma evidente a la preservación de su dignidad, puesto que los ingresos que obtiene de este empleo no solo le permiten procurarse su propia manutención, sino también disponer de alojamiento fuera de las estructuras de acogida, en el que podrá albergar, en caso necesario, a su familia. No cabe duda de que, en el contexto del carácter forzoso de la emigración y de las experiencias a menudo traumáticas que esta lleva aparejadas, la denegación al solicitante de la posibilidad de ejercer toda actividad profesional puede aumentar su vulnerabilidad, la precariedad de su situación y, en ocasiones, el aislamiento y la exclusión social que ya sufre, con mayor razón cuando el período de espera puede prolongarse durante varios meses. En este contexto, es preciso poner de relieve que el solicitante que es objeto de un procedimiento de toma a cargo o de readmisión y, en su caso, de traslado se encuentra a fin de cuentas en una situación más precaria que aquella en la que se encuentra el solicitante que queda excluido de dicho procedimiento. Con esto me refiero a los plazos particularmente amplios en que se enmarcan los procedimientos de toma a cargo o de readmisión y de traslado, que, de conformidad con el artículo 29 del Reglamento n.º 604/2013, van de los seis a los dieciocho meses. También me refiero al número efectivo de traslados realizados respecto a las decisiones de traslado notificadas.[35] Así, en 2012, el Tribunal de Justicia ya había señalado en la sentencia Cimade y GISTI que el procedimiento establecido por el

29 Punto 6 de la observación general n.º 18.

30 Punto 1 de la observación general n.º 18.

31 Punto 31, letra a), de la observación general n.º 18.

32 Véase la nota 4 de las presentes conclusiones.

33 Véanse, en particular, los apartados 19 a 21 de la citada sentencia.

34 Véase el apartado 20 de dicha sentencia.

35 Véanse las estadísticas presentadas en de septiembre de 2019 por Eurostat, «Dublin statistics on countries responsible for asylum application», en particular, bajo el título «Implemented transfers within the Dublin procedure», disponible en la dirección de Internet siguiente: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

Reglamento n.º 343/2003 podía dar lugar, en determinados casos, a que el solicitante de asilo no fuera trasladado nunca al Estado miembro requerido, permaneciendo en el Estado miembro en el que presentó su solicitud de protección internacional. [36] Los informes sobre la aplicación del Reglamento n.º 604/2013 ponen de manifiesto esta misma observación. [37]

86. Habida cuenta de estos plazos, la exclusión del solicitante del mercado de trabajo puede generar, además, un mayor riesgo de fuga —que el acceso al empleo podría, de hecho, reducir— y un aumento del empleo irregular, cuando los Estados miembros intentan muy acertadamente luchar contra estos fenómenos y los abusos que conllevan.

87. Además, es importante señalar que, en el supuesto de que el solicitante no disponga de recursos económicos propios, su exclusión del acceso al mercado laboral se traduce en la obligación, para el Estado miembro de acogida, de garantizar a aquel un nivel de vida digno proporcionándole, en particular, las condiciones materiales de acogida con arreglo a lo dispuesto en los artículos 17 a 20 de la Directiva 2013/33. Esta acogida moviliza recursos materiales, económicos y humanos. En este contexto, es evidente que conceder acceso al mercado de trabajo aligera la presión migratoria y las cargas sociales y económicas que recaen sobre el Estado miembro de acogida, permitiendo, por ende, a este último dedicar mayores recursos a la toma a cargo de las categorías de solicitantes más vulnerables.

88. Por otro lado, en una situación que se caracteriza por una deficiencia sistémica de las condiciones de acogida, excluir a los solicitantes del mercado regular de trabajo entraña el riesgo de que el Estado miembro [de que se trate] vulnere los principios proclamados en los artículos 1 y 4 de la Carta. Precisamente en este sentido se pronunció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de 11 de diciembre de 2014, AL.K c. Grecia. [38] En aquel asunto, el solicitante sostenía que la República Helénica no le había garantizado unas condiciones de acogida dignas y le había impedido mejorar sus condiciones de vida al denegarle, en particular, la concesión de un permiso de trabajo. En su sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos admitió que la vulneración del derecho a acceder al mercado de trabajo, habida cuenta de las trabas administrativas, pero también de orden práctico dado el contexto general de crisis económica, unida a la falta de alojamiento en estructuras de acogida, puede constituir un trato degradante en el sentido del artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. [39]

89. Habida cuenta de estos datos, nada justifica que el solicitante que ha sido objeto de una decisión de traslado se vea privado del acceso al mercado de trabajo en tanto esté autorizado a permanecer en el territorio del Estado miembro de acogida.

90. En segundo lugar, el SECA, en el que se integran la Directiva 2013/33 y el Reglamento n.º 604/2013 se basa, de conformidad con el artículo 67 TFUE, apartado 2, y el artículo 80 TFUE, en una política común que debe ser equitativa respecto de los nacionales de terceros países. [40] Con excepción de las disposiciones relativas a las personas vulnerables, el legislador de la Unión pone muy claramente de manifiesto en la Directiva 2013/33 su voluntad de garantizar la igualdad de trato a todos

36 Véase la sentencia Cimade y GISTI, apartado 45.

37 Véanse los resultados de las evaluaciones previstas en el ámbito de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, de 4 de mayo de 2016 [COM(2016) 270 final], en la que la Comisión Europea señala que, en 2014, solo en torno a una cuarta parte del número total de peticiones de toma a cargo y de readmisión aceptadas dio realmente lugar a un traslado efectivo (p. 11).

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, § 56 a 60.

39 Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

40 De conformidad con el artículo 67 TFUE, apartado 2, la Unión desarrollará una política común en materia de asilo que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros. El artículo 80 TFUE dispone que la política de asilo de la Unión se regirá por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.

los solicitantes uniformando y armonizando su estatuto y los derechos y obligaciones asociados a este. Incluye, así, entre los beneficiarios de las normas de acogida, a las personas que solicitan la protección subsidiaria, las cuales no estaban contempladas en las disposiciones anteriores de la Directiva 2003/9. [41]

91. En el considerando 5 de la Directiva 2013/33, el legislador de la Unión recuerda la ambición del Programa de Estocolmo de conceder a los solicitantes un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de acogida, independientemente del Estado miembro en que hayan presentado su solicitud. En este sentido, el objetivo consiste en garantizarles, como pone de relieve el considerando 11 de esta misma Directiva, condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros y, como indica, por su parte, el considerando 12, reducir el riesgo de «movimientos secundarios» debidos a la diversidad de las condiciones de acogida.

92. El considerando 8 de la Directiva 2013/33 resulta igualmente esclarecedor por cuanto afirma que, para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, esta Directiva debe aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros en tal condición.

93. A la vista de este objetivo y de los términos en que se expresa, no cabe duda de que el legislador de la Unión no pretendió establecer un sistema de derechos de geometría variable ni, más concretamente, dispensar un trato diferenciado en materia de acogida entre los nacionales de terceros países cuya solicitud esté siendo examinada por el Estado miembro de acogida y aquellos cuya solicitud vaya a ser examinada por el Estado miembro designado como responsable con arreglo al Reglamento n.º 604/2013. Las necesidades de los solicitantes autorizados a permanecer en el territorio del Estado miembro de acogida son idénticas, ya se trate de un solicitante a la espera de una resolución definitiva sobre su solicitud de protección internacional, ya de un solicitante a la espera de su traslado efectivo al Estado miembro responsable. En este contexto, no sería ni objetivo ni siquiera razonable privar al segundo de la posibilidad de trabajar legalmente y procurarse su manutención, aun cuando probablemente vaya a permanecer en el territorio del Estado miembro de acogida durante más tiempo el primero. En efecto, han de tenerse en cuenta los plazos previstos para el procedimiento de toma a cargo y de readmisión y para el procedimiento de traslado en los artículos 21 a 25 y en el artículo 29 del Reglamento n.º 604/2013, así como la situación, frecuente, en la que el traslado no se realiza en los plazos señalados. En esta situación, procede recordar que el Estado miembro responsable queda exento de su obligación, pues es el Estado miembro requirente, que no es otro que el Estado miembro de acogida, el que pasa a ser responsable del examen de la solicitud de protección internacional. [42]

94. A la vista de todos estos datos, considero, por consiguiente, que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que conduce a denegar al solicitante el acceso al mercado laboral basándose en que la autoridad nacional competente ha adoptado la decisión de trasladarlo al Estado miembro que esa misma autoridad ha identificado como responsable con arreglo al artículo 26 del Reglamento n.º 604/2013.

95. La adopción de tal decisión no puede tener por efecto privar al nacional del tercer país o al apátrida que ha presentado una solicitud de protección internacional ante el Estado miembro de acogida de su condición de solicitante ni de los derechos asociados a esta.

41 Véase el considerando 13 de la Directiva 2013/33.

42 Véase, a este respecto, el artículo 29, apartado 2, del Reglamento n.º 604/2013.

C. Alcance del requisito relativo a la demora atribuible al solicitante

96. Mediante las cuestiones cuarta y quinta planteadas por la High Court (Tribunal Superior) en el asunto C-322/19 y mediante la segunda cuestión planteada por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) en el asunto C-385/19, se insta, en esencia, al Tribunal de Justicia a precisar los tipos de conducta que pueden constituir una demora atribuible al solicitante en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33.

97. En particular, la High Court (Tribunal Superior) pregunta al Tribunal de Justicia si, en virtud de esta disposición, es posible atribuir al solicitante la demora resultante, por una parte, del hecho de que este no haya presentado la solicitud de protección internacional ante el primer Estado miembro de entrada o ante el Estado miembro de residencia —pues el examen de su solicitud requiere en tal situación iniciar un procedimiento de toma a cargo o de readmisión y, en su caso, de traslado a dicho Estado—, y, por otra parte, del hecho de que el solicitante haya interpuesto un recurso judicial contra la decisión de traslado de que ha sido objeto.

98. Mediante esta cuestión se solicita al Tribunal de Justicia que determine el alcance de uno de los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 para que el solicitante tenga derecho a acceder al mercado laboral. Ha de recordarse, en efecto, que, en virtud de esta disposición, los Estados miembros deben velar por que el solicitante disfrute de tal acceso a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud cuando «las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante».

99. Ha de señalarse que el tenor del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 no precisa las circunstancias que permiten considerar que la demora en la adopción de una resolución en primera instancia puede atribuirse al solicitante. Por otro lado, el examen sistemático de esta disposición y de la finalidad de dicha Directiva tampoco permite determinar la naturaleza de estas circunstancias. Tanto a la luz de su título y su exposición de motivos como a la luz de su contenido y finalidad, la Directiva no pretende establecer las normas de procedimiento aplicables a la adopción de una resolución en primera instancia ni determinar las obligaciones que incumben, en este contexto, al solicitante.

100. En consecuencia, procede hacer remisión a las normas de procedimiento establecidas en la Directiva 2013/32 y a la finalidad que estas persiguen.

101. El capítulo II de la Directiva 2013/32, titulado «Principios y garantías fundamentales», y el capítulo III de esta, titulado «Procedimientos en primera instancia», definen los derechos y obligaciones del solicitante en el procedimiento de adopción de una resolución en primera instancia. Así, el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra c), de la Directiva contiene una referencia expresa a las circunstancias en las que una autoridad nacional puede imputar al solicitante el retraso en la adopción de una resolución en primera instancia. En efecto, esta disposición señala que los Estados miembros pueden ampliar el plazo de seis meses establecido para la adopción de una resolución en primera instancia, por un período de otros nueve meses, cuando «el retraso puede imputarse claramente *al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13* [de esta misma Directiva]». [43]

102. El artículo 13 de la Directiva 2013/32 se titula «Obligaciones de los solicitantes». De su apartado 1 se desprende que el solicitante tiene la obligación de cooperar con la autoridad nacional competente con vistas a establecer su identidad y otros elementos a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/95, esto es, su edad, pasado, incluido el de parientes relacionados,

43 El subrayado es mío.

identidad, nacionalidad(es), y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita protección internacional. Se trata de elementos esenciales y necesarios para la valoración de los hechos y circunstancias que debe efectuar la autoridad nacional competente para examinar la solicitud de protección internacional. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal obligación de cooperación implica que el solicitante proporcione, en la medida de lo posible, los justificantes requeridos y, en su caso, las explicaciones e información solicitadas. [44]

103. En el artículo 13 de la Directiva 2013/32, el legislador de la Unión permite a los Estados miembros concretar esta cooperación imponiendo otras obligaciones al solicitante «en la medida en que [estas] sean necesarias para la tramitación de la solicitud». [45] Según el legislador de la Unión, los Estados miembros pueden, en particular, obligar al solicitante a informar a la autoridad nacional competente o a personarse ante ella, entregar los documentos necesarios para el examen de su solicitud, comunicar su domicilio y cualquier cambio relacionado con este, y permitir a dicha autoridad registrarlo, fotografiarlo o grabar sus declaraciones. [46]

104. Por consiguiente, si bien los Estados miembros disponen de un margen de apreciación, ha de señalarse que las obligaciones impuestas al solicitante deben quedar comprendidas en el ámbito de la cooperación a que se refiere el artículo 4 de la Directiva 2011/95. Asimismo, deben permitir evaluar y recopilar los elementos de mayor relevancia al efecto de determinar la necesidad de protección internacional del solicitante y reunir toda la información necesaria para evaluar la credibilidad de sus declaraciones y el fundamento de su solicitud. Cuando la solicitud esté dirigida a obtener el estatuto de refugiado, el objetivo es determinar, conforme al artículo 2, letra d), de la Directiva 2011/95 y basándose en información muy concreta, si se ha demostrado objetivamente el temor del solicitante a ser perseguido en caso de regresar a su país de origen. Cuando se trate de una solicitud de protección subsidiaria, el objetivo es apreciar, a la luz del artículo 2, letra f), de esta misma Directiva, si se dan motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen, la persona interesada se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, la carga de la prueba incumbe al solicitante. En efecto, este está obligado a presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud.

105. A la vista de estos datos, llego a la conclusión de que las obligaciones del solicitante a que se refiere el legislador de la Unión, a efectos de la adopción de una resolución en primera instancia, en el artículo 13 y en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra c), de la Directiva 2013/32 deben entenderse circunscritas a la apreciación de la admisibilidad y del fundamento de la solicitud de protección internacional.

106. Por consiguiente, propongo responder a la segunda cuestión planteada por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) que, al aplicar el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, un Estado miembro solo puede atribuir al solicitante la demora en la adopción de una resolución en primera instancia en la medida en que este haya incumplido las obligaciones de cooperación que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2013/32.

107. Procede ahora determinar si, como sostiene la High Court (Tribunal Superior) en su resolución de remisión, un Estado miembro puede atribuir tal demora al solicitante, por una parte, cuando este no haya presentado su solicitud protección internacional en el primer Estado miembro de entrada o de residencia y, por otra parte, cuando haya interpuesto un recurso judicial contra la decisión de traslado de que ha sido objeto.

44 Véase la sentencia de 14 de septiembre de 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680), apartado 38.

45 Artículo 13, apartado 1, de esta Directiva.

46 Véase el artículo 13, apartado 2, de dicha Directiva.

108. Atendiendo al tenor actual de los textos que componen el SECA, estimo que no cabe considerar que ninguno de estos hechos dé lugar a una demora atribuible al solicitante en el sentido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33, que pueda privar a este del derecho a acceder al mercado laboral del Estado miembro de acogida. [47]

109. En efecto, ninguna de estas situaciones acredita la existencia de un incumplimiento de las obligaciones que incumben al solicitante en el procedimiento de determinación del estatuto de beneficiario de protección internacional.

110. Los supuestos incumplimientos mencionados por la High Court (Tribunal Superior) se refieren, en realidad, al procedimiento de determinación del Estado miembro responsable establecido por el Reglamento n.º 604/2013. Ahora bien, este Reglamento no exige al nacional de un tercer país ni al apátrida que presenten su solicitud de protección internacional ante el primer Estado miembro de entrada o ante el Estado miembro de residencia, ni tampoco que renuncien a interponer un recurso jurisdiccional al fin de garantizar la celeridad del procedimiento.

111. Por consiguiente, la interpretación propuesta por la High Court (Tribunal Superior) queda refutada por el tenor literal, la sistemática y la finalidad del Reglamento n.º 604/2013.

112. En primer lugar, como acabo de señalar, ninguna disposición de dicho Reglamento impone al nacional de un tercer país o al apátrida la obligación de presentar su solicitud de protección internacional ante el primer Estado miembro de entrada o ante el Estado miembro de residencia. Ciertamente, la Comisión propone introducir tal obligación en el texto refundido del sistema de Dublín con el fin de evitar los movimientos secundarios de solicitantes, [48] pero esta propuesta, presentada en 2016, aún no ha sido aprobada. Atendiendo al Derecho de la Unión actualmente vigente, y tal como puso de relieve el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, [49] el Reglamento n.º 604/2013 establece, pues, un conjunto de medidas dirigidas a asociar al solicitante al proceso de determinación del Estado miembro responsable. En cuanto se presenta por primera vez una solicitud ante un Estado miembro, por lo tanto, los artículos 4 y 5 de este Reglamento obligan a las autoridades nacionales competentes, por un lado, a informar al solicitante, por escrito y en una lengua que comprenda, de los diferentes mecanismos que establece el Reglamento y, en particular, de los criterios de determinación del Estado miembro responsable y del orden en que deben aplicarse y, por otro lado, a concertar una entrevista personal. [50] Como demuestra el orden en

47 En su Propuesta de Reglamento citada en la nota 37 de las presentes conclusiones, la Comisión propone introducir un nuevo artículo 4, titulado «Obligaciones del solicitante», el cual establecería, en su apartado 1, la obligación del solicitante de presentar su solicitud o bien en el Estado miembro de primera entrada irregular, o bien, en caso de estancia regular, en el Estado miembro de residencia (véanse, asimismo, las explicaciones relativas a la introducción de esta nueva obligación en la página 16 de la Propuesta). En caso de incumplimiento de esta obligación se privaría al solicitante, en virtud del nuevo artículo 5, apartado 3, del Reglamento modificado del derecho a las condiciones de acogida establecidas en el artículo 15 de la Directiva 2013/33 en cualquier Estado miembro que no sea aquel en el que tiene la obligación de estar presente.

48 Véase la nota a pie de página 37 de las presentes conclusiones.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, apartados 46 a 48.

50 El artículo 4 del Reglamento n.º 604/2013 se titula «Derecho a la información». Dispone, en particular, en su apartado 1: «En cuanto se presente la solicitud de protección internacional, en el sentido del artículo 20, apartado 2, en un Estado miembro, sus autoridades competentes informarán al solicitante de la aplicación del presente Reglamento, y, en particular, de: a) los objetivos del presente Reglamento y las consecuencias de la presentación de otra solicitud en un Estado miembro diferente […]; b) los criterios para determinar el Estado miembro responsable, la jerarquía de esos criterios en las diferentes etapas del procedimiento y su duración […]; c) la entrevista personal prevista en el artículo 5 y la posibilidad de presentar información sobre la presencia de miembros de la familia, parientes o cualesquiera otros familiares en el Estado miembro […]; d) la posibilidad de impugnar una decisión de traslado […]». En cuanto al artículo 5 del Reglamento n.º 604/2013, titulado «Entrevista personal», está redactado en los siguientes términos: «1. Para facilitar el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, el Estado miembro encargado de la determinación celebrará una entrevista personal con el solicitante. La entrevista también permitirá la correcta comprensión de la información proporcionada al solicitante con arreglo al artículo 4. […] 3. La entrevista personal se celebrará en tiempo oportuno y, en todo caso, antes de la adopción de cualquier decisión de traslado del solicitante al Estado miembro responsable conforme al artículo 26, apartado 1, […]».

que se enuncian los criterios de responsabilidad en el capítulo III del Reglamento n.º 604/2013, el primer Estado miembro de entrada o el Estado miembro de residencia no será necesariamente el Estado miembro responsable si se acredita, por ejemplo, que los miembros de la familia del solicitante se hallan en otro Estado miembro o si ello no redunda en el interés superior del menor afectado. [51]

113. En consecuencia, la «aplicación regular y ordenada» del Reglamento n.º 604/2013 a que hace referencia la High Court (Tribunal Superior) en su resolución de remisión no exige al nacional de un tercer país o al apátrida presentar su solicitud de protección internacional ante el primer Estado miembro en cuyo territorio haya entrado procedente de un tercer país o en cuyo territorio haya permanecido.

114. En estas circunstancias, el Estado miembro de acogida no puede atribuir a este solicitante la demora resultante de la tramitación del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, privándolo del derecho a acceder al mercado laboral que le reconoce el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33.

115. En segundo lugar, idéntica conclusión se impone en lo que respecta a la interpretación propuesta por la High Court (Tribunal Superior) según la cual un Estado miembro puede atribuir al solicitante la demora resultante de la interposición del recurso contra la decisión de traslado de que ha sido objeto.

116. El Tribunal de Justicia ya ha formulado extensas consideraciones sobre el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva establecido por el Reglamento n.º 604/2013 en la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash [52] y en las sentencias de 25 de octubre de 2017, Shiri; [53] de 31 de mayo de 2018, Hassan, [54] y de 2 de abril de 2019, H. y R., [55] a las que me remito. A efectos de las presentes conclusiones, me parece suficiente recordar que el legislador de la Unión acompañó la aprobación del Reglamento n.º 604/2013 de medidas dirigidas a reforzar las garantías de procedimiento reconocidas a los solicitantes con arreglo al sistema de Dublín [56] y, en particular, la tutela judicial que los ampara en virtud del artículo 47 de la Carta. [57]

117. Procede recordar que, en virtud de esta disposición, toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva. [58] Así pues, los Estados miembros están obligados a establecer las vías de recurso necesarias a tal fin y a respetar el derecho de defensa de los destinatarios de decisiones que afectan sensiblemente a sus intereses. [59] Pues bien, tal es el caso de una decisión de traslado.

51 De conformidad con el artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 604/2013, el Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de protección internacional deberá, en efecto, aplicarlos en el orden en que figuran en este capítulo, atendiendo a la situación existente en el momento en que el solicitante presentó su solicitud por primera vez ante un Estado miembro.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, apartados 30 y ss.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, apartados 36 y ss.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, apartado 56 y jurisprudencia citada.

55 C-582/17 y C-583/17, EU:C:2019:280, apartados 38 a 42 y jurisprudencia citada.

56 Véase, a este respecto, la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), apartado 57. Véase, también en este sentido, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida [COM(2008) 820 final], en particular, en la parte 3 de la exposición de motivos, el punto 3, titulado «Garantías jurídicas para las personas sometidas al procedimiento de Dublín» (p. 8), y el punto 6, titulado «Casos de especial presión o de nivel de protección inadecuado» (en particular, p. 12).

57 Véase, a este respecto, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368), apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada.

58 Véanse las sentencias de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), apartado 60 y jurisprudencia citada, y de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), apartado 127 y jurisprudencia citada.

59 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartados 29, 30 y 33 y jurisprudencia citada.

118. El derecho a impugnar tal decisión aparece enunciado, en primer lugar, en el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 604/2013.[60] A continuación, se reconoce en el artículo 27, apartado 1, de este Reglamento. Por último, su alcance ha sido precisado por el legislador de la Unión en el considerando 19 de dicho Reglamento y por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia citada en las notas 52 a 59 de las presentes conclusiones.

119. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado que «el legislador de la Unión no pretendió sacrificar, en aras de [la] exigencia de celeridad [en el tratamiento de las solicitudes de protección internacional], la tutela judicial de los solicitantes de protección internacional».[61] En cuanto al riesgo de que la conclusión del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable se vea retrasada excesivamente por el ejercicio del control jurisdiccional, el Tribunal de Justicia ha considerado que dicho riesgo es limitado a la vista de las disposiciones expresamente previstas en el Reglamento n.º 604/2013.[62]

120. Por consiguiente, me parece evidente que el Estado miembro ante el cual se ha presentado una solicitud de protección internacional no puede disuadir al solicitante de ejercer el derecho de recurso que le confieren expresamente tanto la Carta como el citado Reglamento atribuyéndole la demora resultante de la tramitación del procedimiento judicial y privándole de la norma de acogida establecida en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33.

121. En caso de hacerlo, no solo vulneraría el derecho del solicitante a una tutela judicial efectiva, sino también su derecho a una acogida digna y respetuosa de sus derechos fundamentales, como ya he expuesto anteriormente.

122. En tercer y último lugar, deseo señalar que el hecho de que un Estado miembro estimase que los solicitantes utilizan de manera fraudulenta o excesiva su derecho a recurrir con el fin de demorar el procedimiento de traslado de que son objeto no justificaría la adopción de una medida dirigida a atribuir con carácter general a todos los solicitantes la demora en la adopción de una resolución de primera instancia.

123. Ha de recordarse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al no existir ninguna disposición expresa en una norma de la Unión, el hecho de que un Estado miembro deba hacer frente a un elevado número de casos de abuso de derecho o de fraude cometidos por nacionales de terceros países no puede justificar la adopción de una medida basada en consideraciones de prevención genérica, que excluya toda valoración específica de la propia conducta de la persona de que se trate. En efecto, el Tribunal de Justicia sostiene que la adopción de medidas destinadas a prevenir genéricamente casos frecuentes de abuso de derecho o de fraude implicaría que la mera pertenencia a un determinado grupo de personas permitiría que los Estados miembros denegaran el reconocimiento de un derecho subjetivo expresamente conferido por el Derecho de la Unión.[63]

124. Así pues, el Tribunal de Justicia considera que corresponde al órgano jurisdiccional nacional probar el abuso de derecho acreditando la existencia de dos elementos. El primer elemento requiere demostrar que concurren una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, pese a haberse respetado formalmente las condiciones establecidas en la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa. El segundo elemento implica demostrar que al interesado lo anima la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión mediante la creación artificiosa de las condiciones exigidas para su obtención.[64]

60 Véase la nota 50 de las presentes conclusiones.

61 Véase, a este respecto, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368), apartado 57 y jurisprudencia citada.

62 Véase, a este respecto, la sentencia de 7 de junio de 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:40958), apartado 58.

63 Véase, a este respecto, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartados 55 y 56.

64 Véanse las sentencias de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695), apartados 52 a 54, y de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 54 y jurisprudencia citada.

125. A la vista del conjunto de estas consideraciones, estimo, en consecuencia, que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro solo puede atribuir al solicitante la demora en la adopción de una resolución en primera instancia en la medida en que este haya incumplido las obligaciones de cooperación que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2013/32.

126. En estas circunstancias, un Estado miembro no puede atribuir al solicitante la demora resultante del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable basándose en que el solicitante no ha presentado su solicitud de protección internacional ante el primer Estado miembro de entrada o, en caso de estancia regular, ante el Estado miembro de residencia, ni basándose en que el solicitante ha interpuesto un recurso jurisdiccional contra la decisión de traslado de que ha sido objeto en virtud del artículo 26 del Reglamento n.º 604/2013.

V. Conclusión

127. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial formulada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) en el asunto The International Protection Appeals Tribunal y otros (C-322/19) y a la primera cuestión prejudicial planteada por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional, Irlanda) en el asunto Minister for Justice and Equality (C-385/19) de la siguiente manera:

«1) El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que conduce a denegar al solicitante de protección internacional el acceso al mercado laboral basándose en que la autoridad nacional competente ha adoptado la decisión de trasladarlo en virtud del artículo 26 del Reglamento (UE) n.º 604/2013, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

2) La adopción de tal decisión no puede tener por efecto privar al nacional del tercer país o al apátrida que ha presentado una solicitud de protección internacional ante el Estado miembro de acogida de su condición de solicitante ni de los derechos asociados a esta.»

128. Asimismo, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta planteadas por la High Court (Tribunal Superior) en el asunto The International Protection Appeals Tribunal y otros (C-322/19) y a la segunda cuestión prejudicial planteada por el International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en materia de protección internacional) en el asunto Minister of Justice and Equality (C-385/19) del modo siguiente:

«1) El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro solo puede atribuir al solicitante la demora en la adopción de una resolución en primera instancia en la medida en que este haya incumplido las obligaciones de cooperación que le incumben en virtud en virtud del artículo 13 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

2) En estas circunstancias, un Estado miembro no puede atribuir al solicitante la demora resultante del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable de examinar su solicitud de protección internacional basándose en que el solicitante no ha presentado su solicitud de

protección internacional ante el primer Estado miembro de entrada o, en caso de estancia regular, ante el Estado miembro de residencia, ni basándose en que el solicitante ha interpuesto un recurso judicial contra la decisión de traslado de que ha sido objeto en virtud del artículo 26 del Reglamento n.º 604/2013.»